

University of Groningen

Reguleren van energiemarkten

Mulder, Machiel; Plug, Peter

Published in:
De blijvende uitdaging

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Mulder, M., & Plug, P. (2009). Reguleren van energiemarkten: sturen in een dynamische omgeving. In *De blijvende uitdaging: Liber amicorum voor ir. Gert J.L. Zijl en drs. René Jansen* NMa Netherlands Competition Authority.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Reguleren van energiemarkten: sturen in een dynamische omgeving

Machiel Mulder en Peter Plug

Verschenen in: **De blijvende uitdaging: Liber amicorum voor ir. Gert J.L. Zijl en drs. René Jansen.** *NMa Nederlandse Mededingingsautoriteit, Den Haag, 2009.*

Meer dan menige andere markt functioneren energiemarkten in een constant veranderende omgeving met sterke internationale en politieke invloeden. Binnen deze dynamische context heeft de toezichthouder als taak de energiemarkten zodanig (bij) te sturen dat deze de maatschappelijke gewenst uitkomsten blijven opleveren.¹

De internationale invloed op de energiemarkt bestaat er uit dat vrijwel alle landen voor hun energietoevoer in meer of mindere mate afhankelijk zijn van andere landen. De voorraden aan olie en gas zijn immers allesbehalve gelijk over de wereld verdeeld, terwijl de (economische) mogelijkheden voor opwekking van elektriciteit uit andere hulpbronnen (zoals water en wind) sterk tussen landen verschillen. Naast internationale ontwikkelingen, zijn politieke keuzes van grote invloed op de energiemarkten. De introductie van marktwerking, een proces dat in Europa al meer dan 10 jaar gaande is en nog niet is afgerond, heeft grote gevolgen voor de wijze waarop energieproducenten en –consumenten opereren. Door de liberalisering van markten en structuurmaatregelen zoals privatisering en splitsing van de energiebedrijven, is de context voor energiebedrijven en –afnemers sterk veranderd. Daarnaast is het milieubeleid uiteraard van grote betekenis. Vanwege de milieueffecten van het gebruik van fossiele energiebronnen, in het bijzonder de effecten op het klimaat, treffen overheden maatregelen om zowel het energiegebruik als de energieproductie in een milieuvriendelijke richting bij te sturen.

In deze bijdrage bespreken we hoe deze context de regulering van de energiemarkten in Nederland beïnvloedt. We beginnen met een uiteenzetting van internationale en politieke (beleidsmatige) ontwikkelingen die de context van de

¹ ‘Regulering’ moet hier breed opgevat worden. We doelen op alle maatregelen waarmee de toezichthouder de energiemarkt beter wil laten werken, variërend van doelmatigheidsregulering van de netbeheerders tot toezicht op energieprijzen in de consumentenmarkt.

regulering van de energiemarkten vormen. Vervolgens schetsen we in grote lijnen het reguleringskader zelf en de effecten van de regulering tot nu toe. Tot slot gaan we in op de toekomstige uitdagingen om het reguleringskader afgestemd te houden op de eisen die door internationale en politieke ontwikkelingen worden gesteld.

Veranderende omgeving

De veranderende omgeving voor de energiemarkten is samen te vatten als ‘versterkte integratie van markten, toenemende geopolitieke invloeden en intensivering van het milieu(klimaat)beleid’. Deze ontwikkelingen zijn al enkele jaren gaande en zullen, naar onze inschatting, door de huidige macro-economische crisis, hooguit tijdelijk wat minder belangrijk worden.

Verdere integratie van nationale markten in (regionaal) Europese markten wordt door de Europese Unie gezien als een essentieel middel om de mededinging op deze markten te bevorderen, de efficiëntie van de energieopwekking te vergroten en de kwetsbaarheid van de energievoorziening te beperken. Door koppeling van nationale markten wordt de relevante markt vanuit mededingingsoogpunt groter, waardoor de marktpositie van afzonderlijke spelers kleiner wordt en de markt competitiever wordt. Deze versterking van de concurrentie zal een neerwaarts effect hebben op de prijzen voor de energiegebruikers (NMa, 2008a). Naast het effect op de mededinging, leidt Europese integratie ook tot grotere efficiëntie bij de opwekking van elektriciteit. Door koppeling van landen met verschillende vraagprofielen² wordt de totale belasting (‘load’) minder volatiel en is er dus minder piekvermogen benodigd. Daarnaast kan door koppeling geprofiteerd worden van de meest efficiënte opwekkingstechnieken in de verschillende landen. Integratie van markten vergroot bovendien de mogelijkheden om schokken in de energievoorziening op te vangen, al staat daar wel tegenover dat afzonderlijke landen tegelijkertijd meer van zulke schokken elders in Europa zullen merken. De zekerheid van de energievoorziening is niet alleen gebaat bij marktintegratie, maar ook bij verdere ontwikkeling van de liquiditeit van de handelsplaatsen. Hoe beter de spot- en termijnmarkten werken, hoe

² Verschillen in vraagprofielen, d.w.z. verschillen in het verloop van het elektriciteitsgebruik in de tijd, bestaan dankzij verschillen in de doelen van het elektriciteitsgebruik. Zo gebruiken huishoudens in sommige landen elektriciteit met name voor verwarming (Scandinavische landen) of koeling (zuid-Europese landen), terwijl in andere landen verlichting het belangrijkste gebruiksdoel is (zoals in Nederland).

beter marktpartijen immers kunnen reageren op (verwachte) storingen in aanbod of vraag.

De geopolitieke invloeden op de energiemarkten zullen in de toekomst verder toenemen als gevolg van de uitputting van energievoorraden in de grote energieconsumerende regio's (Europa en VS) en de sterke groei van de vraag naar energie in opkomende regio's (Azië en Zuid-Amerika). De toenemende krapte op de energiemarkten leidde in de afgelopen jaren al tot sterk stijgende prijzen met grote gevolgen voor de mondiale economische en politieke machtsverhoudingen. Door de enorme 'schaarsterents' nam de welvaart van energie-exporterende landen explosief toe, terwijl energie-importerende landen een welvaartsverlies moesten incasseren. Doordat Nederland tot beide groepen behoort, gingen hier grote prijsstijgingen voor energiegebruikers hand in hand met flinke (gas)baten voor gasproducenten en overheid. Dit gegeven illustreert overigens dat Nederland als gasproducerend en – exporterend land een bijzondere positie inneemt binnen de EU waar de meeste landen over slechts beperkte binnenlandse gasvoorraden beschikken.

Door de geleidelijke uitputting van gas- en olievoorraden in de EU, waaronder Nederland, en de toenemende vraag naar energie, worden de Europese landen steeds afhankelijker van import uit met name Rusland en het Midden-Oosten. De Europese afhankelijkheid van de import van bijvoorbeeld gas zal, bij ongewijzigd beleid, tot 2020 oplopen van zo'n 60% naar bijna 80% (Europese Commissie, 2008). Deze toenemende importafhankelijkheid gaat gepaard met politieke risico's, zoals dit voorjaar gebleken is met de Rusland-Oekraïne gascrisis. Door (politieke) onenigheid over de contracten voor gaslevering en gastransport kregen diverse (midden- en Oost) Europese landen te maken met een flinke verstoring in de gastoevoer. Deze crisis heeft het belang van diversificatie in de energievoorziening en integratie van nationale markten nog eens onderstreept.

De toenemende internationale aandacht voor het klimaatvraagstuk heeft eveneens grote gevolgen voor de energiemarkt en in het bijzonder voor de producenten van elektriciteit. Om de emissies van CO₂ terug te dringen zijn de afgelopen jaren al diverse maatregelen genomen. Een van de belangrijkste daarvan is de introductie van een Europees systeem voor emissiehandel waaraan onder meer elektriciteitsbedrijven verplicht deelnemen. Doordat de totale hoeveelheid emissies van de deelnemende bedrijven geplafonneerd is, ontstaat er schaarste en krijgen emissierechten een prijs. Deze prijs vormt een prikkel voor elektriciteitsproducenten

en –consumenten om zuiniger met energie om te gaan en minder emissies uit te stoten, bijvoorbeeld door CO₂ op te slaan in ondergrondse bergingen. Deze prikkel is tot dusverre echter allesbehalve een constante. Lag de prijs voor emissierechten vorig jaar nog boven de 20 euro per ton, momenteel ligt hij, als gevolg van de economische recessie, zo'n factor 10 lager. Andere prikkels voor verduurzaming van de energievoorziening zijn evenmin stabiel gebleken. Zo is het subsidiestelsel voor duurzame energie in de afgelopen jaren enkele malen gewijzigd, vooral omdat het budgettaire beslag van de regelingen te groot dreigde te worden. Gezien het voorgenomen (inter)nationale klimaatbeleid mag verwacht worden dat de prikkels voor verduurzaming van de energievoorziening in de toekomst sterker zullen worden.

Regulering in Nederland

De regulering van energiemarkten vindt binnen deze dynamische internationale en politieke omgeving plaats. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de regulering van de energiemarkten in Nederland?

Door politieke besluiten van de Nederlandse en Europese overheden heeft de Energiekamer in het afgelopen decennium haar takenpakket sterk zien uitbreiden.³ Bij de start had de 'Dienst uitvoering en toezicht Elektriciteitswet' alleen als taken om de elektriciteitsnetwerken licht te reguleren en toezicht te houden op de tarieven van consumenten. Momenteel is de Energiekamer actief in vrijwel de gehele waardeketen van zowel de elektriciteits- als de gasmarkt. De werkzaamheden strekken zich uit van het bevorderen van de internationale groothandelsmarkten, het reguleren van distributie- en transportnetten en het toezicht houden op de consumentenmarkt. Onlangs heeft de Energiekamer er als taak bij gekregen om de warmtemarkt⁴ te gaan reguleren.

Netbeheer

Bij de regulering van netbeheerders is het accent sterker komen te liggen op het realiseren van onafhankelijk en doelmatig netbeheer waarbij de netgebruikers profiteren van de door netbeheerders behaalde doelmatigheidswinsten. Het

³ Zie Zijl et al. (2008) voor een uitvoerige beschrijving van de uitbreiding van de werkzaamheden in de eerste 10 jaar van het bestaan van de Energiekamer.

⁴ De warmtemarkt is de markt waarbij restwarme van elektriciteitscentrales en industrieën wordt gebruikt voor onder andere stadsverwarming.

vergroten van de onafhankelijkheid van de netbeheerders is het doel van de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON), waarbij de Energiekamer de Minister van Economische Zaken ondersteunt, onder meer bij het beoordelen van de splitsingsplannen van de energiebedrijven. Om doelmatig netbeheer te realiseren heeft de Energiekamer de netbeheerders onderworpen aan vormen van prijs- of omzetregulering, waarbij de inkomsten van de netbeheerders afhankelijk zijn gemaakt van de zogenaamde efficiënte kosten. Bij de distributiebedrijven worden deze efficiënte kosten bepaald op basis van de gemiddelde kosten van alle netbeheerders in Nederland. Bij TenneT wordt het efficiënte kostenniveau gelijk gesteld aan de kosten van de meest efficiënte netbeheerder in een aantal Europese landen. Het algemene uitgangspunt bij de regulering is dat de Energiekamer niet over de kosten gaat, maar over de inkomsten van de netbeheerders. Het is aan de netbeheerders om te beslissen hoe ze hun netbeheer inrichten en hoeveel kosten ze willen maken om aan hun taken te voldoen. Zij zijn daartoe immers veel beter in staat dan de toezichthouder die minder informatie en kennis heeft over hoe een efficiënt netbeheer kan plaatsvinden. Door de inkomsten van de netbeheerders te maximaliseren op het niveau van de efficiënte kosten, zorgt de Energiekamer er voor dat gebruikers van de netten (gemiddeld genomen) niet meer betalen dan nodig is. Hierna zal blijken dat deze regulering tot grote voordelen voor de afnemers heeft geleid.

De regulering van de netbeheerders is overigens niet alleen op doelmatigheid gericht. Het netbeheer dient plaats te vinden met behoud van de hoge kwaliteit en veiligheid die de Nederlandse netten altijd hebben gekenmerkt. Om dat doel te bereiken moeten de netbeheerders aan kwaliteits- en veiligheidsstandaarden voldoen, zoals de N-1 norm die stelt dat een storing op één plaats in het netwerk door andere onderdelen van het netwerk zodanig kan worden opgevangen dat het energietransport niet wordt onderbroken. Netbeheerders zijn bovendien verplicht periodiek kwaliteits- en capaciteitsdocumenten (KCD's) aan de NMa te overleggen, waarin ze beschrijven welke acties ze zullen ondernemen om te zorgen dat hun netwerken in kwantitatief en kwalitatief opzicht 'up to date' blijven. In aanvulling hierop ontvangen de beheerders van regionale elektriciteitsnetten financiële kwaliteitsprikkels: een q-factor in de prijsregulering geeft de netbeheerder een bonus of malus als de kwaliteit boven- of ondergemiddeld is, terwijl een systeem van compensatiebetalingen regelt dat individuele stroomgebruikers een financiële compensatie krijgen als ze een langere periode zonder stroom hebben gezeten.

Hoewel de huidige regulering van de netten niet louter op doelmatigheid is gericht, is van één de kernvragen van dit moment of de reguleringskaders voldoende rekening houden met de noodzakelijk te verrichten investeringen (zie bijv. WRR, 2008). De noodzaak tot investeringen komt deels voort uit hierboven genoemde externe ontwikkelingen op het gebied van voorzieningszekerheid en milieubeleid. In de volgende paragraaf gaan we dieper op deze vraag in.

Groothandels- en consumentenmarkten

Bij de regulering van de groothandelsmarkten komt het accent meer en meer te liggen op het realiseren van marktintegratie. Nationale toezichthouders, waaronder de Energiekamer, werken in toenemende mate met elkaar samen om onnodige grensbelemmeringen op te heffen en de voorwaarden voor marktpartijen in alle landen zoveel mogelijk te harmoniseren. De CEER en de ERGEG⁵ zorgen via richtsnoeren ('guideliness for good practice') voor een eenduidige meningsvorming over tal van onderwerpen. Bovendien adviseren zij de Europese Commissie bij de opstelling van richtlijnen en verordeningen. Op termijn kan de samenwerking tussen nationale toezichthouders mogelijk uitmonden in een Europese toezichthouder met wettelijke bevoegdheden om in markten in te grijpen, bijvoorbeeld bij de beoordeling van investeringen in transportinfrastructuur. Omdat de Europese gasmarkt nog moeilijk van de grond komt, is het Gas Regional Initiative (GRI) opgericht, waarbij toezichthouders, marktpartijen en overheden samenwerken aan het wegnemen van grensoverschrijdende handelsbeperkingen. Binnen GRI North-West, waarvan de Energiekamer voorzitter is, wordt met voorrang gewerkt aan het verbeteren van de transparantie over beschikbaarheid en benutting van transportcapaciteit en het vergroten van de beschikbare transportcapaciteit.

Voor de totstandkoming van marktintegratie zullen overigens ook de beheerders van deze infrastructuur steeds meer moeten samenwerken. De netbeheerders vervullen immers een cruciale positie bij de realisatie van een geïntegreerde markt. Internationale samenwerking tussen de netbeheerders is onder meer nodig om de beschikbaarheid van de huidige infrastructuur voor marktpartijen

⁵ De Council of European Energy Regulators (CEER) is het samenwerkingsverband van de onafhankelijke energietoezichthouders, De European Regulators' Group for electricity and gas (ERGEG) geeft advies aan de Commissie. Feitelijk bestaat ERGEG uit de CEER inclusief de Commissie.

te vergroten, bijvoorbeeld via het verbeteren van (de toepassing van) allocatie- en congestiemechanismes. Daarnaast is samenwerking uiteraard noodzakelijk bij het realiseren van efficiënte investeringen in uitbreiding van de (nationale en grensoverschrijdende) infrastructuur.

In de consumentenmarkt is de regulering tot dusverre vooral gericht geweest op het in orde krijgen van de basale processen. Het gaat hierbij met name om het verbeteren van de administratieve dienstverlening door leveranciers en het vergroten van de transparantie van de markt voor consumenten. Daarnaast is toezicht op de tarieven van leveranciers (de zogenaamde vangnetregulering) een belangrijk onderdeel van het toezicht op de consumentenmarkt. Het doel daarvan is de consumenten te beschermen tegen tarieven die hoger zijn dan de kosten die de leveranciers moeten maken.

Effecten van regulering

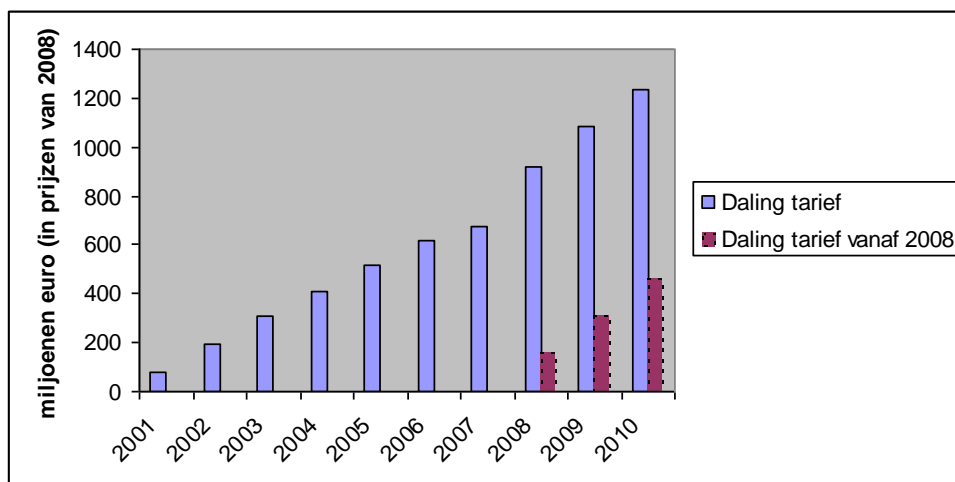
Zo breed als het takenpakket van de Energiekamer is geworden, zo omvangrijk kunnen de effecten van de regulering van de energiemarkten zijn. De effecten van deze maatregelen mogen vanzelfsprekend niet alleen op het conto van de Energiekamer geschreven, omdat in veel gevallen de maatregelen tot stand komen in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische zaken, buitenlandse toezichthouders, netbeheerders en/of marktpartijen.

Netbeheer

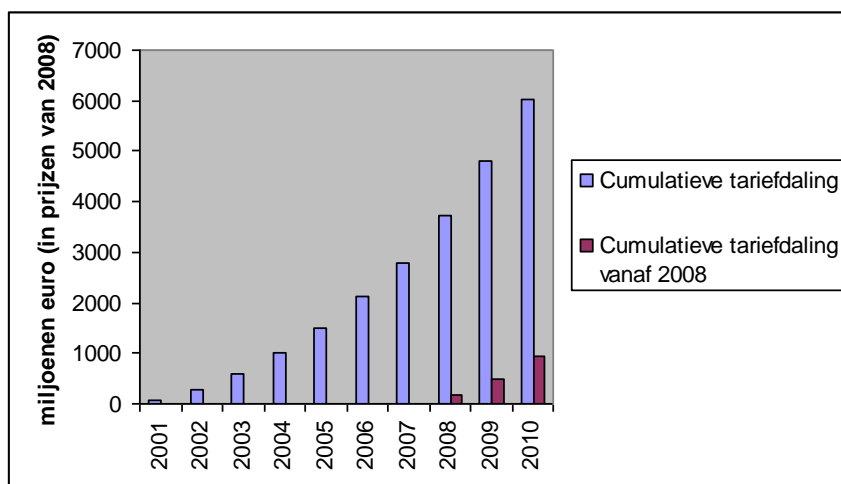
Bij de doelmatigheidsregulering van de netwerken zijn voor de afnemers grote voordelen geboekt. Deze regulering heeft er toe geleid dat de inkomsten van de netbeheerders zoveel mogelijk zijn afgestemd op het niveau van de noodzakelijk te maken kosten (oftewel de efficiënte kosten). Het voordeel van de regulering voor de afnemers valt te berekenen wanneer een veronderstelling wordt gemaakt hoe hoog de inkomsten in een situatie zonder regulering zouden zijn (zie Haffner et al., 2005). De meest plausibele veronderstelling is dat de inkomsten van de netbeheerders in die situatie jaarlijks (minimaal) met de inflatie zouden stijgen. Bij afwezigheid van regulering kunnen netbeheerders alle kosten immers doorberekenen aan de afnemers. Uit vergelijking van de gereguleerde inkomsten en de inkomsten die de inflatie zouden volgen blijkt dat de regulering van elektriciteits- en gasnetwerken de afnemers grote besparingen hebben opgeleverd. In 2009 betalen energiegebruikers in

Nederland ruim een miljard euro minder dan wanneer er geen regulering zou zijn geweest (zie figuur 1). De totale (cumulatieve) baten sinds de start van de regulering zullen in 2010 naar verwachting zo'n 6 miljard euro bedragen (figuur 2).

Figuur 1 Jaarlijkse effect regulering op inkomsten netbeheerders, 2001-2010



Figuur 2 Cumulatief effect van regulering op inkomsten netbeheerders, 2001-2010



Uit de figuren blijkt dat de recent (in 2008) genomen methodebesluiten⁶ een belangrijke bijdrage leveren aan de deze besparingen voor de energiegebruikers. Door

⁶ Het gaat hier om de methode- en x-factor-besluiten voor de volgende netbeheerders en reguleringsperiodes:

- regionale netbeheerders elektriciteit, vierde reguleringsperiode;
- netbeheer van het landelijke hoogspanningsnet, vierde reguleringsperiode;
- regionale netbeheerders gas, derde reguleringsperiode.

deze besluiten zal de energieafnemer op jaarbasis structureel bijna 500 miljoen euro minder aan het energietransport kwijt zijn. Overigens worden deze besparingen niet altijd door de energiegebruikers als zodanig herkend, omdat energie de laatste jaren flink in prijs gestegen onder invloed van de hogere mondiale energieprijzen en de hogere kosten van milieubeleid (SEO, 2009). Externe ontwikkelingen maken het dus lastig om de effecten van de regulering zichtbaar te krijgen voor de energiegebruikers.

De door de regulering gerealiseerde voordelen voor energiegebruikers zijn voor een belangrijk deel het gevolg van productiviteitsverbeteringen bij het netbeheer. Hoewel het denkbaar is dat in een situatie zonder regulering netbedrijven vergelijkbare productiviteitsverbeteringen realiseren als in een situatie met regulering (en dat voordeel doorgeven aan de klanten), is dat niet waarschijnlijk. In theorie hebben (de aandeelhouders van) netwerkbedrijven in een situatie zonder regulering ook prikkels om efficiënter te werken, maar dat geldt alleen voor zover ze de baten daarvan zelf mogen houden en sterk op winstgevendheid zijn gericht. Gegeven het feit dat netbedrijven geen private bedrijven zijn, is dit motief tot efficiëntievergroting niet of nauwelijks aanwezig. Daarbij komt dat het voor zowel private als publieke monopolisten eenvoudiger is om de tarieven te vergroten, dan de kosten te verlagen om meer winst te creëren. Het prijseffect kan daarom (grotendeels) worden gezien als een verbetering van de productieve efficiëntie die aan de consument wordt doorgegeven.

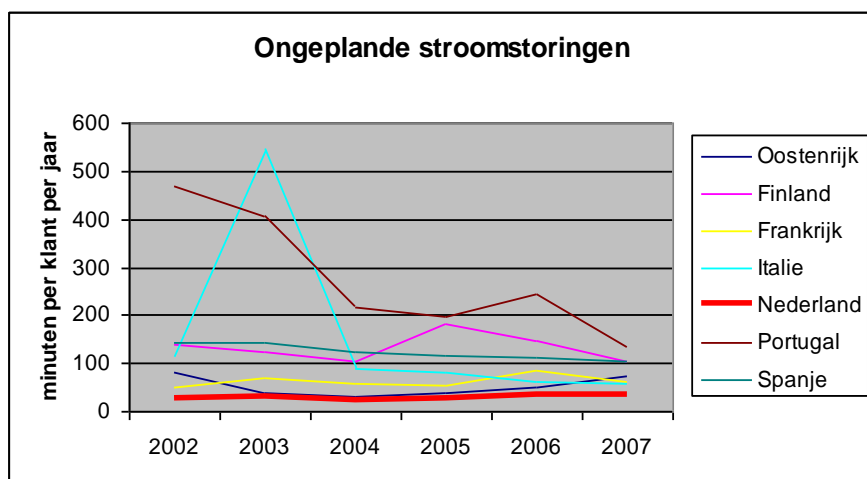
Deze verbetering in de productieve efficiëntie bestaat deels uit vermindering van de operationele kosten per eenheid product (OPEX) en deels uit vermindering van de kapitaalkosten per eenheid product (CAPEX). Verminderingen bij de OPEX kunnen grotendeels worden toegeschreven aan efficiëntieverbeteringen, maar bij de CAPEX is dat niet altijd het geval. Een daling van de CAPEX kan namelijk ook het gevolg zijn van verminderde investeringen waardoor de vermogenskosten dalen. Hiermee is tegelijkertijd een kanttekening geplaatst bij de berekenende inkomstendalingen: deze komen namelijk deels voort uit het minder investeren.

In samenhang hiermee moet worden opgemerkt dat het systeem van maatstafconcurrentie als consequentie heeft dat bedrijven niet als eerste willen investeren. Daardoor krijgen ze immers relatieve hoge kapitaalskosten, die maar deels via een stijging van de gereguleerde inkomsten worden vergoed (Meulmeester,

2008).⁷ Daartegenover staat echter dat kwaliteitsregulering de netbeheerders prikkelt om tijdig te investeren, op straffe van een korting op de geregleerde omzet via de q-factor. Bovendien hebben netbeheerders de wettelijke plicht om de kwaliteit en kwantiteit van het netwerk op peil te houden. In welke mate de kwaliteitsregulering en de wettelijke verplichtingen afdoende zijn om het eerstgenoemde effect te neutraliseren, is echter nog een open vraag (zie Mulder et al, 2008).

Vooralsnog zien we evenwel nog steeds dat de kwaliteit van de (distributie)netwerken vrij constant is en zich op een internationaal gezien hoog niveau bevindt (zie figuur 3). Vooralsnog is er nog geen bewijs dat de regulering op doelmatigheid in combinatie met het kwaliteitsbeleid niet in staat zou zijn om de betrouwbaarheid van de netten te waarborgen (zie ook NMa, 2009).

Figuur 3 Stroomstoringen (ongepland) in aantal Europese landen, 2002 t/m 2007



Groothandels- en consumentenmarkten

In de groothandelsmarkt voor elektriciteit heeft de Energiekamer bijgedragen aan de totstandkoming van marktintegratie met België, Luxemburg en Frankrijk via marktkoppeling oftewel impliciete veiling van de grensoverschrijdende transportcapaciteit. De benutting van deze capaciteit is hierdoor verbeterd, waardoor er minder prijsverschillen tussen deze landen bestaan (NMa, 2008a). Op dit moment

⁷ Immers, de geregleerde inkomsten worden bepaald door de efficiënte kosten, die in het geval van maatstafconcurrentie gelijk aan de gemiddelde kosten van alle netbeheerders. De andere kant van deze medaille is dat netbeheerders die niet investeren, en daardoor lagere kapitaalskosten kennen, op deze manier profiteren van investeringen van andere netbeheerders.

wordt de laatste hand gelegd aan het realiseren van marktkoppeling met Duitsland waardoor ook hier de grenscapaciteit efficiënt zal worden benut. Tot dusver werd de grenscapaciteit hier expliciet geveild, wat leidde tot situaties waarin ongebruikte capaciteit samenging met behoorlijke prijsverschillen tussen de elektriciteitsbeurzen in Nederland (APX) en Duitsland (EEX). Een succes voor de groothandelsmarkt voor elektriciteit is ook de totstandkoming van NorNed, de elektriciteitskabel tussen Noorwegen en Nederland. Vanaf de start is deze kabel intensief benut doordat er vaak sprake was van behoorlijke prijsverschillen tussen deze beide landen.

In de groothandelsmarkt voor gas blijkt het moeilijker te zijn om hier winst voor de marktwerking te boeken. In deze markt doen zich nog diverse problemen voor, zoals de inefficiënte benutting van de transportinfrastructuur. Met enkele maatregelen is de werking van de gasmarkt in de afgelopen jaren wel wat verbeterd. Een belangrijke maatregel was de afschaffing van de boekingssystematiek bij kwaliteitsconversie waardoor shippers die H-gas in L-gas willen omzetten dat voortaan ten allen tijde kunnen doen. Tot voor kort was de kwaliteitsconversie maar in beperkte mate beschikbaar voor (nieuwe) marktpartijen. De achterliggende oorzaak was niet zozeer fysieke congestie (schaarste aan capaciteit), maar contractuele congestie (volgeboekte capaciteit die echter nauwelijks volledig gebruikt werd, maar desondanks niet toegankelijk was voor andere partijen).

Een andere maatregel die de werking van de gasmarkt verbetert is de regulering van flexibiliteitsdiensten. De achtergrond van deze regulering is het feit dat één speler (GasTerra) een dominante positie heeft in de markt voor korte-termijn flexibiliteit, dat wil zeggen de markt voor het leveren van gas in variërende hoeveelheden (per uur, dag of week) om zo het gasaanbod af te stemmen op de (uurlijkse, dagelijkse of wekelijkse) fluctuaties in de gasvraag. Het effect van deze regulering is dat korte-termijn flexibiliteit voor alle shippers beschikbaar komt, waardoor zij dit product kunnen combineren met (vlak of gestructureerd) gas uit andere bronnen. De concurrentie in de markt voor levering van gas waarin korte-termijnflexibiliteit belangrijk is neemt door deze maatregel toe. Deze regulering heeft bovendien als effect dat shippers efficiënter in hun balanceringsverplichtingen kunnen voorzien. Zolang het huidige balanceringssysteem nog niet is vervangen door een marktconform systeem met goede stuurinformatie (wat in 2010 wel het geval zal zijn), moeten shippers heffingen betalen wanneer zij in onbalans zijn (dat wil zeggen dat de omvang van hun inkoop afwijkt van de omvang van hun verkoop). De

regulering van flexibiliteit geeft shippers de mogelijkheid om een soort verzekering af te sluiten, waarbij ze van te voren betalen voor het recht om van flexibiliteitsdiensten gebruik te maken.. Dit kan leiden tot een efficiëntere inzet van gas, bijvoorbeeld bij elektriciteitscentrales die nu geen gas gebruiken vanwege de hoge onbalansheffingen, maar dat straks mogelijk wel doen. Dit kan vervolgens resulteren in efficiëntere dispatch bij elektriciteitsopwekking, wat weer kan leiden tot een lagere elektriciteitsprijs.

De regulering van de consumentenmarkt heeft met name als resultaten opgeleverd dat de leveranciers de administratieve processen beter op orde hebben gekregen en dat de kosten voor consumenten om van leverancier te veranderen zijn gedaald. Het is voor consumenten eenvoudiger geworden te 'switchen' door de vergrote transparantie in de markt en de vereenvoudiging van procedures (NMa, 2008b). Hierdoor is werking van de consumentenmarkt verbeterd, wat betekent dat de concurrentie tussen leveranciers sterker is geworden. De consumenten profiteren hiervan in de vorm van meer variaties in producten die de leveranciers aanbieden (zoals verschillende contractvormen, groene energievormen) en lagere marges die door de leveranciers berekend worden.

Uitdagingen voor de regulering

De voortdurende ontwikkelingen in de internationale en politieke omgeving maken dat het reguleringskader geen constante is, maar bij tijd en wijle geëvalueerd en eventueel aangepast moet worden om de maatschappelijke gewenste uitkomsten op te kunnen blijven leveren. De toenemende spanningen op de internationale energiemarkten en de grotere zorgen omtrent het klimaatvraagstuk maken dat van de regulering van energiemarkten wordt verwacht dat het ook een bijdrage levert aan de oplossing van deze vraagstukken. De verbreding in het aandachtsveld is ook al te zien in het energiebeleid. Zowel het Europese als het nationale energiebeleid rusten tegenwoordig op drie pijlers: het bevorderen van marktwerking dient gelijk op te gaan met het zekerstellen van de energievoorziening en het verminderen van de CO₂-emissies (EZ, 2008). De nadruk die in het afgelopen decennium vooral op het bevorderen van marktwerking lag, moet worden vervangen door een meer evenwichtige benadering waarin ook de andere publieke doelen worden bediend (zie WRR, 2008). Dit geldt zowel voor het energiebeleid in algemene zin, als de regulering in het bijzonder. Werd in het verleden de regulering vooral gebruikt om de efficiëntie

van netbeheerders te vergroten, de tarieven van energiegebruikers te verlagen en de netwerken toegankelijk te maken voor alle partijen, tegenwoordig wordt ook verlangd dat de regulering de betrouwbaarheid van een schone energievoorziening vergroot. Welke uitdaging levert dit voor de regulering op?

De cruciale uitdaging is om een zodanig investeringsklimaat te creëren dat alle noodzakelijke investeringen, ook die ten behoeve van voorzieningszekerheid en duurzaamheid, verricht kunnen en zullen worden (zie ook NMa, 2009). Bij zowel gas als elektriciteit zijn de investeringen nodig om de (regionale) Europese integratie van energiemarkten verder te versterken. Voor de gasmarkt speelt bovendien de verandering in de internationale gasstromen door de uitputting van de velden binnen Europa (met name Nederland en het Verenigd Koninkrijk). Nederland ambieert de gasrotonde van (Noordwest-) Europa te worden, waarbij gas (uit onder meer Rusland) wordt geïmporteerd en vervolgens wordt geëxporteerd naar buurlanden onder toevoeging van extra flexibiliteit om zo het vlakke aanbodprofiel af te stemmen op het fluctuerende gebruiksprofiel van afnemers. Bij elektriciteit gaat het behalve om versterking van de verbindingen met de buurlanden, ook om versterking van de binnenlandse transportinfrastructuur. Deze versterking is nodig om tegemoet te komen aan de (verwachte) toename in zowel de binnenlandse vraag als de binnenlandse productie. Daarnaast zijn investeringen nodig om de windparken op zee en decentrale ('duurzame') opwekking op het land te faciliteren.

Om deze investeringen tijdig te kunnen realiseren behoeven netbeheerders een adequaat investeringsklimaat. Daaronder verstaan wij een (regulerings)omgeving die efficiënte investeringen mogelijk maakt, maar inefficiënte investeringen uiteraard niet. De regulering moet immers bijdragen aan de realisatie van investeringen die de welvaart van Nederland verhogen en tegelijkertijd voorkomen dat de investeringen de energieafnemers (in de toekomst) met te hoge lasten opzadelen. Hoewel de huidige regulering beoogt alle efficiënte kosten van investeringen te vergoeden, laat het mogelijk teveel reguleringsrisico bij de netbeheerders liggen. De ex post beoordeling van de efficiëntie van investeringen creëert voor de netbeheerders een onzekerheid die wellicht onvoldoende door de gereguleerde inkomsten worden vergoed (WRR, 2008). Bij de transportnetwerken wordt daarom nu gewerkt aan systemen om ex ante beoordelingen in te voeren: bij gas is dit al opgenomen in een beleidsbrief van de Minister van Economische Zaken en het door de NMa recentelijk genomen methodebesluit, terwijl bij elektriciteit een dergelijke verandering aanstaande is. Het

is overigens wel zaak om ook bij systemen van ex ante beoordelingen, efficiëntieprikkels te behouden. Dit is de reden dat de NMa momenteel samen met TenneT onderzoekt of een of andere vorm van bonus-malus gekoppeld kan worden aan een systeem van ex ante investeringsbeoordelingen. Om meer grip te krijgen op de investeringen door de regionale netbeheerders doet de NMa momenteel eveneens onderzoek naar de vraag of de huidige regulering op een of andere manier investeringen belemmert en zo ja, hoe de regulering kan worden verbeterd. Het doel van dit onderzoek is om de resultaten hiervan mee te nemen bij de methodebesluiten voor de volgende reguleringsperiodes.

Conclusies

Omdat het reguleren van energiemarkten plaats vindt in een dynamische omgeving moet het periodiek op zijn werking worden onderzocht. In de afgelopen jaren heeft de regulering bijgedragen aan de doelmatigheid van netten die toegankelijk zijn voor alle marktpartijen. Door deze regulering betalen energiegebruikers in 2009 ruim een miljard euro minder voor het transport van energie dan in een situatie zonder regulering. Eerst als directeur van Dte en later als lid van de Raad van Bestuur van de NMa is Gert Zijl nauw betrokken geweest bij het realiseren van deze baten voor de energiegebruiker.

Het bevorderen van doelmatigheid en marktwerking zal ook in de toekomst hoog op de agenda blijven staan, maar daarnaast zal de regulering ook oog moeten hebben voor andere publieke doelen, met name op het gebied van de voorzieningszekerheid en het milieu. De NMa onderzoekt daarom nu of het reguleringskader op een of andere manier aanpassing behoeft om er voor te zorgen dat efficiënte investeringen die bijdragen aan de zekerheid van de energievoorziening of de vermindering van de emissies naar het milieu tijdig kunnen worden verricht. De resultaten van dit onderzoek zullen worden gebruikt om de regulering aan te passen aan de eisen die door internationale en politieke ontwikkelingen worden gesteld.

LITERATUUR

- Europese Commissie (2008), Europe's current and future energy position: demand – resources – investments, SEC(2008) 2871
- Haffner, R.C.G. en P. Meulmeester (2005), Evaluatie van de regulering van het elektriciteitsnetwerk, ESB, 7 oktober, nr. 4472
- Meulmeester, P. (2008), Lange termijn investeringen in elektriciteitsnetwerken niet gegarandeerd, *TPEdigitaal*, vol. 2(2), pp. 93-113.
- Ministerie van Economische Zaken (2008), Energierapport 2008, juni.
- Mulder, M. en J. Kwoka (2008), *Quality and regulation of energy-distribution networks*, 7th Conference of Applied Infrastructure Research, Berlijn, 11 oktober.
- NMa (2008a), Monitor Energiemarkten 2008, een analyse van ontwikkelingen op de groothandelsmarkten voor gas en elektriciteit, september.
- NMa (2008b), Marktmonitor, ontwikkelingen van de Nederlandse kleinverbruikersmarkt voor elektriciteit en gas, december.
- NMa (2009), Bespiegelingen op de toekomst van de regulering van het netbeheer, maart.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008), Infrastructures:Time to invest,juni.
- SEO Economisch Onderzoek (2008), Van maatstaf naar maatwerk; toekomstvisie reguleringskader netwerkbedrijven elektriciteit en gas, november.
- Zijl, G., R.C.G. Haffner en M. Mulder (2008), Energiemarkten laten werken: een onvoltooide missie, in: NMa, Trust en antitrust; beschouwingen over 10 Mededingingswet en 10 jaar NMa, Den Haag.